清代县官制度述论

刘鹏九　王家恒　余诺奇

County Administration as an elementary administrative system was established during the Qin Dynasty, It increased in importance in successive imperial courts and gradually a complete county administrative system was formed. During the Qing Dynasty, it reached perfect. Everything was stipulated accurately including regulations and appropriate agencies, such as selecting officials, authorizing procedures, magistracy, material benefits, resignations, punishing criminals and promoting procedures. To be a magistrate of a county, one is responsible for instructing people, solving litigation, urging farming, levying taxes, the requisition of grain, reliving the people in stricken areas, managing imperial examinations and so on. As county administration is the basis of bureaucracy, if plays an important role in preserving stable government.

作为封建社会基层政权机构代表的县官，在国家政权中占有非常重要的地位。清统治者也深刻认识到"亲民之官"乃吏治之基，因此建立并完善了一套完整的县官制度。笔者利用内乡县衙——国内唯一的县衙博物馆这个得天独厚的优势，对清代县官的选拔和任用，品级和待遇，职权和考绩，县衙的规制和机构等方机进行了粗浅的研究，以作为县官制度研究的引玉之砖。

一　县官的选拔和任用

清代县官的选拔主要靠科举和捐纳两种。

科举制度始于隋，定制于唐，延续至明清，至光绪三十一年（1905 年）明令废科举，在中国历史上沿用 1300 年，成为封建社会中后期选拔官吏的主要制度。

清代的科举制度沿袭明制，应选人由县试、府城、乡试、会试和殿试取得不同的科举资格，方可候选入仕。清代除从进士举人中选拔县官外，其它"五贡"（恩贡、拔贡、副贡、岁贡和优贡）出身的人，也是县官的来源。据民国《内乡县志·职官》载，清代内乡县历任县官 113 人，除 30 人出身记载不详外，在下余的 83 人中，有进士 16 人，占 20%，举人 37 人，占 44%，其他监生、贡生、拔贡等 30 人，占 36%，以上情况表明进士举人、"五贡"是县官的主要来源。

纵观隋唐至明清，科举制度的实行，扩大了封建统治的社会基础，任用了大批有才干的封建知识分子，在中国历史上是不可磨灭的一页。

捐纳制度是封建时代政府准于士民捐资纳粟的得官之法。此制始于秦始皇四年（前 241 年），历代多沿袭，清中叶以后尤滥，捐一州县官所费无多，光绪时甚至跌至千两以下，以至官职成为商品，不仅无官人可以买官，而且捐钱越多买官越大，得官越早。捐官制度暂时缓解了财政困难，然而却造成了封建官僚队伍素质低下，不能胜任职务，加之捐纳者为捞回所捐之款，任期内千方百计贪污受贿，勒索百姓，腐败成风，成为封建社会的一大弊政。

上述两种选官制度，凡经科举考试而做官的称为“正途”；凡以金钱粟米捐纳为官的称为“异途”。

县官无论是科举、捐纳，或是由荐举选拔，必须由吏部铨选，最后以皇帝命令行之，故县官也有“皇帝命官”之称。

回避制度是我国任官制度的重要内容。此制始于东汉的“三互法”，后为历代王朝所沿用，至明代形成一种非常重要的人事管理制度。其回避主要有两种：一是地理回避，即一般文官不得在本籍或原籍任官，清代则规定得更具体，本省人不能做本省的官，即使不同省而离原籍在五百里以内的也必须回避。[1]二是亲属回避，凡亲属不得在同一地区或同一衙门做官，如遇及，官小者或后到者回避。应回避而隐瞒的要受处分。据清康熙及民国《内乡县志》载，在清代、甚至在元、明、清 600 余年间，内乡县 179 位县官中没有一个为本省或邻省 500 里以内的县官。

官缺制度。清代的县等划分沿袭明制，以贡赋多少“区三等”，[2]但未见于具体划分标准。雍正以后，按州县所在位置、管辖面积、治理难易等因素，划分官缺作为任用地方官的一种重要的行政管理制度。将州县划分为四等。以“冲、繁、疲、难”四字标之，地当孔道者为“冲”，政务纷纭者为“繁”，赋多逋欠者为“疲”，民刁俗悍、命盗案多者为“难”。在一般情况下，凡四字俱有者为最要缺，占三字者为要缺，二字为中缺，只占一字或连一字也不占的称为简缺（但也有虽占字不多而属于要缺、最要缺的）。[3]以官之资历、能力对应“缺”之繁简，以官补“缺”，应官、缺相称。内乡县属“繁难”二字中缺。[4]

县官的分配，清代沿用明万历二十二年（1594 年）吏部尚书孙丕扬初创的掣签之法。凡候选县官于吏部经过七项考核程序：一是别其流品，即要身家清白；二是观其身言，即要品貌端正、言谈流利，身体健康；三是核其事故，即看有无过错和未结的案子、父母丧在身等；四是论其资考，即查考俸期；五是定其期限，即要赶上铨选时间；六是密其回避；七是验其文凭。[5]做一任县官要经过这么复杂的考核，最后等到单月选或双月选，在吏部抽签，抽到哪儿就在吏部领取委任告敕，奉敕上任。可是到了清朝末期，各省长官权力越来越大，县官名为皇帝命官，而实际上由省里委派，就是皇上吏部派来的县官，省里也可以不叫他到任，而委派有“遇缺先”资格的人去做县官。[6]

清政府还规定，凡正途出身授任知县的一般为实授，而异途出身充任知县的，则一般先试授，经实践，称职者方可改为实授。“汉官捐输者，试俸三年，试俸未满，不准升转”。[7]此外，如县官在任期间发生偶然事故（如死、革职降调或丁忧）离职，往往先选一人临时充任，待有合适的人选再予更换实授，职衔相当或高官代理低官职务的称为“署理”；低级官临时充任高于本官的称为“护理”。如康熙十三年（1674 年）就有李煜“以卫辉府经历署内乡县事”的记载。[8]光绪三十四年（1908 年）还有“钦加知府衔（从四品）汪继祖署内乡县正堂”[9]的记载。

清代县官的任期同其他地方官一样实行限任制，三年为一个俸期，亦即三年一任。凡已

除官员“在外者以领文凭限票日为始，各依定程期限期赴任，若无故过期者，一日笞一十，每十日加一等罪，只杖八十并留任”，“若代官已到任，旧官各照已定期限交割户口钱粮、刑名等项及应有卷宗籍册完备，无故十日之外不离任所者，依赴任过限论减二等（亦留任）”。[10]但经考核本应升迁，百姓可以请求连任，为使连任官员不致因连任而失去应升的级别和增加的俸禄，即在原职上加级或改衔，这是以德礼辅行政，加强知县权威的一种奖励办法。《内乡县志》关于知县连任的记载不胜枚举，现存内乡县衙主持营建者甚至在内乡“历任九年”。[11]县官任满酌情予以升、迁、调、补。如是平调，一般还在本省。据调查，知县章炳焘调离内乡后，先后任中牟、临颍两县知县，均在河南省内。如是提升，或以“简”调“繁”提拔重用，则变动较大，据民国《内乡县志·职官》记载，清代276年历任县官113任，除连任、临时升用、卒于官职、丁忧去职等特殊情况，平均任期为2.5年，与规定三年任期相吻合。

由于县官为吏治之基，故历代统治者都非常重视县官的人选，特别是善于理政的雍正帝深知“守令乃‘亲民之官’，一人之贤否，关系百姓之休戚，故得其人则民生被泽，而风俗日淳；不得其人则民生受累，而风俗日薄。”[12]县官素质的好坏，对一县的治理、人民的安居乐业和国家的长治久安，起着举足轻重的作用。

二　县官的品级和待遇

清代县官的名称沿袭明制，称为知县。其知县之名源于宋代。时，皇帝常直接委派京官去掌一县之政，即所谓“知县事”，简称“知县”。知，为主持之意。明清知县之名即源于此。

县官之名除了定制为知县之外，还有县侯、明府之别称。俗称“亲民官”、“父母官”，习称县令。百姓尊称大老爷、县太爷或县官大人，而其属下则以“县尊”敬称。县官还有“县正堂”之称，这是因为旧时县官正式办公的处所是衙署的大堂，故大堂称为正堂。县官在文告、碑刻、匾额、官衔牌上常以“县正堂”作为县官的代称。此外，县官还有正印官之称，这是因为清代地方府、州、县官所掌之印俱为正方形而称之。

品级。亦称品阶，是我国封建社会表示官员级别的主要标志。明清实行九品十八级制度。县官的品级自明代统一为正七品，清代规定除大兴、宛平二京县知县为正六品外，其余诸县均为正七品，由于“官”（具有做官资格）多而“缺”（官位）少，得官较难，故也有“同知、通判五六品官借补知县的；[13]也有皇帝因某种特殊原因而钦加、特授较高职衔的。据现存光绪时所建内乡县衙大堂、大门等三处原始题记[14]知，知县章炳焘即为钦加同知衔（正五品）。另从现存于马山口镇的“钦加知府衔署内乡县正堂汪继祖德政碑”知，汪即为从四品官署任内乡知县的。这说明规定的品级和实际情况不一定相符。

俸禄和养廉银。清代官吏的俸禄以岁俸为名，发给银两，从正一品至从九品及未入流共分十个等级。最高官正一品的俸禄是最低官未入流的6倍，一般七品知县的岁俸为45两，较明代俸禄更低。

由于俸禄较低，不足给用，地方官在征收赋税时有将实际火耗1—2%甚至增加到50%的，将多征部分据为已有，形成陋规。此外，征收粮食还有解交户部的“平余”，正常损失的“鼠尾耗”，量米损失的“升米耗”，堆放仓库损失的“仓场耗”等名目，从而大大加重了人民的负担。雍正帝面临人民怒声沸腾的私征杂派问题，于雍正五年（1727年）始创了养廉银制度，其办法是在征课赋税时将统一规定的火耗银提解上交。然后再按期返回发给地方官，作为丞

俸之外的补助，以达保持和养成廉洁的操守，故称“养廉银”。各地方官的养廉银规定未见于官书记载，地方志书虽少有记载也不一致，大体因时因地因财力因官缺而异。据有关资料表明，雍正十二年（1734 年）陕西总督（从一品）的养廉银为每年 2 万两，下属知县的养廉银是 600 两，[15]而山东省简缺知县的养廉银却达 1000—1200 两，要缺知县 1400 两，最要缺知县达 2000 两。[16]由此可见，合法的养廉银是从非法的私征杂派演变而来，它是地方官赖以生存和生活的主要经济来源，其实和正俸无异。其数量往往超过正俸的十几至几十倍。这样，县官的年实际收入一般都在 1000 两左右，高出正俸 20 多倍。高薪养廉制的推行，受到了地方官的欢迎，短时间内执行较好，也收到了某种“廉”的效果。如乾隆五年（1740 年）内乡知县徐荀龙“捐廉俸构味经书院十余间，生童来学者每月给膏火钱五钱，远方会课诸生亦酌给纸笔”[17]就是其中一例。但是道光以后国力衰颓，不得不折发养廉银以充兵饷，从此，官吏贪污腐败的势头遂不可遏止。康熙帝就曾说过，“所谓廉吏者，亦非一文不取之谓……如州县官只取一分，此外不收，便是好官”。[18]清人冯桂芬分析得更加尖锐，他认为当时官吏廉与不廉的区别仅仅在于“廉者有所择而受之，不廉者百方罗致，结拜师生、兄弟以要之”。[19]

总之，县官的品级、俸禄和养廉银与所在县之等级有着密切的关系，而县之等级又是由地理位置、辖区大小、人口多寡、赋税多少、治理的难易等因素所决定，官方规定的标准与实际收入甚至有很大差距。

舆服。是古代官吏服饰顶戴和车轿、仪仗的总称。官吏等级的表现形式除了品级俸禄之外，反映在章服、仪仗、乘马坐轿等方面都有严格规定，不得僭越。历代都规定以黄色和龙作为皇帝的专用服饰，禁止品官使用，违者当事人和织造者即以“欺君”之罪论处。清代，文武官服饰按九品划分三个档次，一二品为九蟒五爪袍，三至五品为八蟒五爪袍，六至九品为五蟒四爪袍，并继续沿用明代创始的补服制度，以胸背的补子绣鸟、兽及帽顶饰物来区别品级高低，规定文官一品绣仙鹤、帽饰红宝石；二品锦鸡、帽顶珊瑚；三品孔雀，帽蓝宝石；四品云雁，帽青金石；五品白鹇，帽水晶石；六品鹭鸶，帽砗磲；七品鸂鶒鸟，帽素金顶；八品鹌鹑，帽阴文镂花；九品及未入流练雀，帽阳文镂花。[20]除此之外，在哪些场合穿朝服，哪些场合穿常服，都有详细规定。

官轿和仪仗是权力等级的象征，清代规定，皇帝一般情况下要乘 16 人抬的大轿，大驾时乘 32 人大轿；郡王亲王要乘 8 人抬的大轿；京官一二品也只能乘 4 人抬的中轿；外官总督、巡抚（一、二品）舆夫 8 人，司道（布政使、道员为三四品）以下教职以上，舆夫 4 人，杂职乘马。[21]由以上规定可知，作为七品官的知县，只能乘 4 人抬的轿子。

由于官轿是权力的象征，因此出轿仪式也异常威风，州县官下乡巡视，乘 4 人蓝轿，有河道衙役在前鸣锣开道，扛官衔牌的顶前而行，衙役捕快高擎州县官通用的仪仗“青旗四，蓝伞一，青扇一，桐棍、皮槊各二，肃静牌二”，[22]前呼后拥而行，百姓见之，必须闪道回避。然而由于清政腐败，地方官乘轿和仪卫越制现象也时有发生，据调查：清末内乡县官乘八抬轿者有之，使用回避牌者亦有之。他们以“天高皇帝远”，鞭长莫及，随意越制图排场讲阔气，大造声势，甚至不惜民财，造成挥霍浪费。

休假、退休和丁忧。古代官吏的待遇除了政治上的品级和职务，经济上的俸禄和养廉银，舆服上的等级标识外，历代也都规定有与官吏切身利益相关的休假、退休和丁忧等福利待遇制度。

清代官吏的休假制度同其他官吏一样，主要有节日假、病事假和常假几种，并且体现了

比较集中的趋向。其节日假主要是元旦、立春、端午、夏至、仲秋、冬至、腊日等。届时，商贾歇业，县官不理刑名，不办公事，同百姓一起度节。病事假称“告假”，“汉官省亲者、侍亲的行者，修墓或迁葬者、娶者则告（除程限外，假期不得过四月），既事，各返其衙门供职”。清统治者对地方官特别规定，“外官有疾除告假外，皆上报解任，委以代官署理其事，病愈后坐补原缺。[24]常假指岁末岁首的封印、开印制度。清代规定，各衙门于腊月19—22日四天之内封闭印信停办公事，至新正19—21日三天之内按例开印恢复办公，官吏休假时间长达一个月。封印、开印都要在大堂当众举行仪式，其具体封启日期由皇帝钦天监选定。[25]

古代官吏退休称为“致仕”，其本意是还禄于君主，辞官归里，也就是告老休息的意思，也称“休致”、“引年”，俗称“告老”。“大夫七十而致仕”，这是史籍记载周代官吏退休的规定，此制一直沿用至元代，明清退休年龄从70岁提前到60岁，明洪武十三年（1380年），“命文武官60以上者皆听致仕，给以诰敕”，[26]退休的官吏名列官籍，给予原俸，并继续享有免除徭役的特权。清代对四品以下官员正常退休的，给予原品休致。对年老有疾不能胜任官职的则勒令致仕。为了鼓励官员60岁退休，常对考核卓异官员加官晋级。据现存于内乡县衙博物馆的清嘉庆五年（1800年）乡耆辛昭赠于知县胡峋的“典重引年”匾的上款“皇恩特授内乡县正堂加分府衔加五级纪录十次”。可知，胡在内乡任职期间，因政绩卓著，曾有纪录十次的政绩记载，给予加五级的奖励，而在其退休之时，嘉庆帝出于特恩以示奖优，而将胡之官品由正七品加至正五品的分府（同知）衔，以使胡在退休之后仍可得到较丰厚的俸禄待遇。

旧时在职官员遭父母丧称为“丁忧”，也称“丁艰”，父丧称“丁外艰”，母丧称“丁内艰”。按旧制度丁忧官要解除职务回家守丧三年。在此期间，不许婚娶，不许赴宴（但可以赴衙门充当幕友）。遵守居丧的制度称为“守制”。《清会典·吏部》载，“凡官守制者，子为父母，丧三年，皆丁忧，二十有七月而除”。守制未满，有其它特殊原因，朝廷强令出仕的称为“夺情”，也称“起复”，后也泛称守制期满而出仕的称为“起复”。对于守制的官员，皇帝一般要派遣官吏前往慰问，并赐以钱米等物。丁忧期间论资历年可享受三个月俸禄或半年俸禄。[27]丁忧与守制是旧时丧葬礼仪中的组成部分，是封建统治者所谓孝道的一个具体表现。“丁忧”本是封建官吏的一种待遇，然有的官吏借此排斥异己，该起复的不起复，故因丁忧而失官者有之。

三、县官的职权和考绩

行政和司法合一，是中国封建政体的突出特征，县官为一县之长，集行政、司法、劝农、征税、教育诸权于一身，其职权如《清史稿·职官三》载，“知县掌一县管理，决讼断辟，劝农赈贫，讨猾除奸，兴养立教。凡贡士、读法、养老、祀神，靡所不综。”现将其职权综合分述于后：

教化百姓。在中国封建社会的宗法观念中，官与民的关系是父与子的关系，皇帝是万民之主、“国父”，百姓则是皇帝的子民，作为皇权的代表者一县官，也就演化成家长、“父母官”。

清代为了加强对百姓的宣传教化，顺治九年（1652年）首次颁布了《顺治六谕》，其内容是：孝敬父母，尊敬长上，和睦乡里，教训子弟，各安生理，无作非为。[28]至康熙九年（1670），又修改充实，颁布了《圣谕十六条》，“一，敦孝悌，以重人伦；二，笃宗族，以昭

雍睦；三，和乡党，以息争讼；四，重农桑，以足衣食；五，尚节俭，以惜财用；六，隆学校，以端士习；七，黜异端，以崇正学；八，讲法律，以儆愚顽；九，明礼让，以厚风俗；十，务本业，以定民志；十一，训子弟，以禁非为；十二，息诬告，以全良善；十三，戒窝逃，以免株连；十四，完钱粮，以省催科；十五，联保甲，以弭盗贼；十六，解仇忿，以重身命。”[29]至雍正时，又于每条下加以注释，用通俗语言解说，附载简明律例，称“圣谕广训”，规定每月朔（初一）望（十五）日，各地方官员召集官民人等定点宣讲，届时举行隆重的仪式，制造庄严穆气氛，以示统治者对教化的重视。[30]内乡县清康熙时设教化机构，“在城者六，在乡者七十有六”。[31]由于县官的不断教化，对维护其封建统治起了重要作用。

听讼断狱。县官是一县的行政长官，也是司法长官，担负着本辖区内的治安和刑狱事件管理。民有冤屈，先赴州县衙门告状，县官要亲自受理案件，“凡官非正印者，不得受民词”，[32]并规定“不得越诉”，州县衙门也不得拒绝受理。县作为第一审级，实际上是封建司法体系的初级法院，它的权力是对户婚田土等民事案件和轻微刑事案件有全权的处理权，习称“自理案件”，其手段一是责惩，即施以笞杖刑罚；二是训诫和调处息讼。州县审理完结，即作出有法律效力的判决。对命盗等刑事案件，州县都应管，其具体职责有二：一是侦查、缉捕、查赃、勘验现场、检验尸伤，实行强制措施；二是初审，它不仅是预审，而且是正式一级审判，并要引用律例条款，进行定罚量刑，逐级上报作为定案的依据。[33]清代对民刑案件的审理“必定有期限”，[34]如在规定期限内不能结案，则县官要受降级或罚俸处分，但“农忙则停讼”，[35]在四月初一至七月三十日期间，除命盗重案外，其余户婚田土等案一律不予受理。另外县官在封印休假期间，亦不理刑名。县官为表示“为民”，还规定每月有放告期日，届时，悬放告牌于公堂明显处，告状人不必击鼓，县官可在堂上直接受理案件。清代的法定刑罚是笞、杖、徒、流、死五刑。其各级司法权限是，县只可判决笞杖刑，徒刑须经省定，流刑判决权在中央刑部，死刑由刑部拟定（重大案件由刑部、大理寺、都察院三家司法长官的“三堂会审”决定），但必须经过皇帝批准。清朝规定县官只有判决笞杖罪100杖的权力，地方官却私自实行法外之法、刑外之刑，大搞刑讯逼供，而致死人命的事却屡屡发生。如光绪时内乡县章炳焘，“堂讯时往往一笞数千，甚而有立毙杖下者”，[36]就是一个有力的说明。

劝民农桑。封建社会的主体经济是农业，农业的丰歉直接关系到人民生活、国家财政收入和社会的安定。历代君主为表示重农，每年立春日皆亲耕田土，并把劝民农桑作为县官的主要职责之一，督责州县官劝农的诏文不胜枚举，乾隆帝说过，“天下亲民之官莫如州县，州县之事切莫于勘察民生”，“有事则在县办理，无事则巡历乡村，询民疾苦、课民农桑，宣布德化，崇本抑末”。[37]农业的好坏是考核县官的重要标准，为表示劝农，清代也规定把立春日作为劝农日，于立春前一日迎春牛至大堂前，次日于大堂前举行迎春动员，以红绿彩鞭打春牛（故此活动称“鞭春”），之后县官及僚属开至先农坛祭祀之后，知县还要亲自扶犁作象征性耕作，以表示春耕开始，迎春气而兆丰年。

征税纳粮。中国古代是农业社会，农业几乎是唯一的经济产业，国家所需要的一切大都通过县官之手取之于民。清代征课赋税主要是银两和粮食，以养活大批官吏和军队，因此，“岁会实征”是县官的重要职责，征课赋税是县官政绩考核的主要内容。清代规定州县催征钱粮专责印官，不得滥委佐杂代替。催征时设立滚单，层层滚催，征收钱粮用三联串票。一年分两次征收，第一次于仲春（二月）开征，四月（仲夏）完成，第二次于仲秋（八月）开征，仲冬（十一月）而毕。[38]为了如期如数完成征课赋税，还规定县官必须亲临现场监督，以防吏

役勒索，届时，凡赋税银两俱由纳户“自封投柜”[39]

灾荒赈济。我国封建社会是自然经济，自然灾害发生极为频繁，它必然导致社会经济的衰败，破坏人民的生存条件，甚至导致社会混乱。为了保障封建统治的稳固和社会安定，清代也制定了一系列的救荒政策和措施，有备祲、除孽、救灾、发赈、减粜、出贷、蠲赋、缓征、通商、劝输、兴工筑、集流亡等十二项。[40]

兴学与科举。为了满足封建统治者培养补充人材的需求，古代县官还担负有兴办县学和主持科举最初考试——县试的职能。清代县学以承明制、设教谕、训导为专职教官，县官的职责是为县学提供财政支持和行政保证，督促生员专心学习经书，还要定期亲自为生员讲学。

按照清代科举制度，参加考试的士子只有先通过童生试，取得生员即“秀才”资格，才能参加乡试（省试）以上的考试，童生试又分县试、府试和院试（省学政主持的考试），所以县试是最基本的考试，这种考试必由知县亲自主持，教谕训导协助，县署礼房具体办理考试事务。

除此以外，一县之户籍管理、兵差考试、保甲治安、工程营造等事统在知县的职权之中，即所谓“知县者，一县之事皆当知也，知利，则必兴利；知弊，则必除弊，……修废举坠才无愧知县之职”。[41]

清民国《内乡县志》关于知县行使职权的记载不胜枚举，高袖海“每月朔望亲讲圣谕，引导民之向善”；杨傅“谳狱精详”；高以永“广开垦，植农桑”；全德谦“增仓廒，先令民间广种春谷”；章炳焘“冬设粥厂以赡贫乏。倡办区田以重农务，招募捕盗营以缉奸宄，扩张节孝祠以励坤范，且秋涝而备渡船，丰稔而积仓谷，附城而增义塾，种种善政，绰然有古循良风”等，就是例证。

由以上可以看出，品级俸禄和舆服制度等作为待遇赐予官吏，特别是俸禄作为封建皇朝给予官吏的一种报酬，也要求享受各种待遇的官吏履行自己的职责，这就要建立一套与奖惩密切相关的考绩制度，由于县官是“亲民之官”、吏治之基，故清统治者对县官的考绩尤为重视。

古人对官吏考绩的称谓不尽相同，或曰考核，或曰考课，或曰考校，或曰上计。

清代对地方官的考绩称为“大计”，每三年举行一次。县官由州府长官和督抚考课，考课情况报吏部考功司。系根据“考以四格”、“纠以六法”的原则行事。所谓“四格”，即“才、守、政、年”四者，分“称职、勤职、供职三等，列一等者，加级记名，则加考引见备外用”，所谓“六法”，即六个方面，“不谨、罢（pí）软者革职；浮躁、才力不及者降调；年老有疾者休致，注考送部”。[42]考绩最优者称为“卓异”，“卓异官自知县而上，皆引见候旨”。[43]卓异官的条件是，“务期无加派、无滥刑、无钱粮拖欠仓库亏空，民生得所，地方日有起色”。[44]由于卓异官均能提升，故大计卓异有比例名额限制，“道、府、厅、州、县十五而一（即7%）。[45]

清代官员有功而交吏部核议，以定功赏之等级谓之“议叙”。《清会典·吏部》卷 11 载，“凡议叙之法有二：一曰纪录，其等三（计以次，有纪录一次、纪录二次、纪录三次之别）；二曰加级（计以级，有加一级、加二级、加三级之别），合之，其等十有二”。由以上可以看出，纪录和加级都是用于议叙官员的，有具体政绩才能纪录，有纪录才能加级，有纪录、加级才能加衔。乾隆三十二年（1767 年）知县臣柱“加五级纪录十次”、嘉庆五年（1800 年）知县胡峋“加分府衔加五级纪录十次”[46]均是由考绩才获得如上奖励。

对卓异提升的知县，百姓可以请求连任，为使连任官员不致因连任而影响提升的级别和增加的俸禄，即以原职升级或改衔，这是以德礼辅行政，加强知县权威而加的虚衔，其享受的是虚衔的俸禄和顶戴，仍然履行知县职权。

与此相反，清统治者在制定考绩奖励制度的同时，也制定了严密的处罚制度，凡处分之法有三：一曰罚俸，其等七，罚其应得之俸，以年月为差，有罚俸一月、二月、三月、六月、九月、一年、二年之别；二曰降级，留任者其等三，就其现任之级递降，即按所降之级食俸仍留现任，以级为差，有降一级、降二级、降三级留任之别；三曰革职，其等一。留任者别其等，革职之等在降三级调用之上，革职留任在降二级留任之上，与降一级调用同等。此外凡降级而级不足者则议革。[47]

总之，我国古代特别是明清时代地方官的考绩制度有着严密的程序和丰富的内容。考绩制度在历史上起到过一定的进步作用，在某种程度上限制了官吏的恣意横行，打击了渔肉百姓的贪官污吏，并造就了一些廉洁奉公的清官廉吏。但是，考绩过程也存在官官相护、你吹我抬，行贿受贿等腐败现象，致使考绩走过场，说假话，流于形式。

四、县衙的规制和机构

衙门，是唐代以来官府的统称。清代县级官府自称县署、公署或县治，俗称县衙。它是封建统治者在基层的代表——县官行使权力，也是县级官吏办理公务的地方。即所谓“民非政不治，政非官不举，官非署不立，是三者常相为用也。”[48]可见，衙门在官吏施政中所起的作用是多么重要。

衙署的设置是有规制的。为显示等级差别，各级官员衙署的建筑结构包括油漆彩绘都有严格的规定和区分，不得逾越。清代规定，“各省文武官皆设衙署，其制，治事之所为大堂、二堂。外为大门、仪门．大门之外为辕门（仅武官有之——笔者注），宴息之所为内室、为群室，吏攒办事之所为科房。”《大清律例·礼律》甚至对各级府第厅堂的间架结构及木构件绘饰也作了详细规定。笔者以现存清光绪内乡县衙的建筑布局和河北保定的清代直隶总督署、河南南阳府衙的建筑布局相对照，并与收集来的数十张清代县署图相印证，从而看到，清代各级地方衙门尽管占地面积、建筑规模有所不同，但中轴线上的规制都是一样的。中轴线以外的建筑则比较灵活。鉴于本文主要是研究县官制度，故归结县衙的建筑布局原则是：

清代县衙的建筑布局同其他衙署一样受到两方面的制约，其一是堪舆学说的制约，具体建筑物随八卦方位图的含义而占位，不可随意变更而遭禁忌（内乡县衙大堂暖阁顶棚中心绘八卦太极图，就说明其设计依据是八卦图）。其二是受皇家建筑布局、规制的影响，主体建筑均布置在中轴线上，且不能追求奢华。[49]具体讲，县衙的建筑规制大致可以概括为：

1. 建筑群坐北朝南。主体建筑均集结在一条中轴线上，自南向北建照壁、大门、仪门、戒石坊，坊左右为六房，主体建筑有大堂、二堂和三堂，并配以相应的厢房，是长官及所属人员办公之所在。其佐贰官、属官均在东西副线上。

2. “左文右武”。六房的位置均在大堂前，按左右各三房，东列吏、户、礼、西列兵、刑、工，然后再分先后，吏、兵（分别代表文、武官——笔者注）二房为前行，户、刑二房为中行，礼、工二房为后行，如有增设也不打乱这个格局。

3. “前衙后邸”。各县衙门均以大堂、二堂为知县行使权力的治事之堂，形成前衙。二堂

之后则为内宅，是县官办公起居及家人居住之处。

4. 监狱居南。各县衙门监狱均设于大堂西南仪门之外（坤位），俗称“南监”。

然而，当主持建设衙门的长官品级和所处衙门厅堂规制不符时，其厅堂大小以实职为依据，并不因某一长官级别较高，就说某衙门为某品衙门。如现存清光绪内乡县衙大堂虽为五间，但它以明次三间为堂，梢间与次间之间有硬山相隔，梢间辟为夹室。形成“明三暗五”式建筑，这是为了烘托大堂的威严高大而采取的暗处理手法。内乡县衙大堂和南阳府衙大堂虽同为五间，但南阳府衙是以五间为堂。所以内乡县衙大堂五间，既不能视为五品衙门，又不能视为按七品县衙逾越。加之，知县章炳焘（同知衔，五品官）兴建县衙后尚有七品、四品官仍在此办公，故内乡县衙说到底是县衙，而不是五品衙门。

清代的县署衙门除了有严格的建筑规制外，其署内职官编制和实际办事人员分佐贰官、属官、佐杂、三班六房和幕友、长随等人员，他们既有明确分工，各司其职，各负其责，又是一个统一的整体，以进行着正常的工作运转。其县署的职官设置和人员组成情况如下：

县设长官一人，正七品，主一县之政，有攒典一人协助办事，并聘请幕友为其参谋顾问。

佐贰官，县丞（正八品）一人，主簿（正九品）无定员。分掌粮马、户籍、征税、缉捕诸事，各设专署办公，称县丞衙（廨）、主簿衙（廨），各有攒典一人协助办事。据《清史稿·职官三》载，全国1358县，仅设县丞345人，主簿55人。清内乡县未设县丞、主簿佐贰官。

属官，典史，未入流，掌稽检狱囚。清代一般县份不设县丞、主簿佐贰官，而由典史兼领其事，因掌治安刑狱，故（沿元制）习称典史为县尉，设专署办公称为典史衙（廨）、巡捕衙或捕厅署，有攒典一人协助办事。

儒学教谕（正八品）、训导（正九品）各一人，“掌训迪生员及学政各事。”

巡检司巡检（从九品），设于县境边远要害地方，“掌捕盗贼，诘奸宄”。元、明、清内乡县均在西峡口设巡检司。

杂职官，各县均设有医学、阴阳学、僧会司、道会司。

此外，还有驿丞（掌邮传）、闸官（掌河闸启闭事），税课大使（掌典商税）、县仓大使（管仓庾）、河泊所官（掌收渔税）等均视事而设，也属未入流之杂职官。[31]

六房。县衙的职能办事机构沿明之制，一般称为六房或六科，即吏、户、礼、兵、刑、工，是中央朝廷六部之缩影。但清代县署之六房，只是习称、概称，其实是以六房为主，多有增设。据清康熙《内乡县志·公署》载，内乡县署于吏、户、礼三房下设铺长房，又于兵、刑、工三房下设承发房，而成为八房。光绪时，除六房之外，又设仓房、库房办公处、承发房等，办事机构增至十房。其各房的职能是：吏房，掌吏员选用，乡绅丁忧、起复，在外省做官各事；户房，掌户口管理，征税纳粮，灾荒赈济等事；礼房，掌兴学、科举、教化、旌表、礼仪、祭祀、节庆等事；兵房，掌兵差、民壮、考武、治安等事；刑房，掌破案侦缉、堂事笔录，拟写案牍、管理刑狱诸事；工房，掌工程营造，起盖衙门等事：铺长房，掌邮传及迎送官员之事；承发房，应办各种公文信札，皆由此房挂号，又分发各房转办；仓库积储粮食，库房积储财物。[32]其职权无一不是在知县的主持监督下，由各房办理具体事务。

六房办事人员，按《清会典·吏部》卷12载，“外吏之别四，一曰书吏，二曰承差，三曰典吏，四日攒典”，四种名称，以府州县之吏通称“典吏”。府州县首领官、佐贰官、属官所属之吏为攒典。而各房之头目，或称经承，或以各房之名冠之，称为吏书、户书、礼书、兵

书、刑书、工书。“六房”书吏一般为十余名，不超过二十人。他们不是官员，没有品级，或“选于民而充之”“役五年而更”[53]（也有纳粟争充的）。他们是衙门的文职办事员，靠领取纸笔费、抄写费和饭食费作为维持生计的来源，还可获取各种陋规，以补收入之不足。他们熟悉民情，精通律例，懂得公文格式和官场诀窍，擅长处理衙门的内部事务，掌握着衙门的实权，甚至造成一种危害，利用其在官府的特殊优势，事无空过，动笔即索，以平衡身在官府但政治前途被堵、经济待遇低微的心理。[54]

三班衙役。即皂、壮、快三班。是州县衙门一个庞大的阶层，最低级的组织。一般来说，皂班值堂役，快班司缉捕，壮班做力差，其实也没有截然分开，皂、壮二班共负内勤、站堂、行刑、警卫、呵道等责任；快班又分步快和马快，专管缉捕。所谓“三班衙役”，也只是个概称，实际上也不只三班，除了皂、壮、快三班外，还有民壮、弓兵、粮差、门子、禁子、厨夫、伞扇轿夫等，也属于这个阶层，他们是衙门的役使人员，也是广义的吏员，由衙门额定工食银，县官与百姓的联系必须依赖“吏”．“吏”是官民交接之枢纽”，[55]最基层的“执法人员”，人民正是从衙役的活动中感受到国家权力的存在和知县的威严。

清代州县长官同其他官署一样，普遍使用着两种人，一种叫师爷，一种叫长随，做为自己的智囊、心腹和随从。

师爷，亦称幕友、幕宾、西宾、西席，县官称其夫子或老夫子。现存内乡县衙就有一个院子叫“刑钱夫子院”，在一般县份．不管有几个师爷，钱谷，刑名师爷是必有的。

长随，也称长班，是县官普遍使用的家奴、家人，但他们不是那种没有人身自由的奴婢，而是专门投身衙门以当奴仆为职业的人，他们与县官的关系是雇佣关系，人身依附性不强，并可以自由地择主，今日同李官一起上任，明日又可投奔张某衙门；他们的职责是帮办公务，不同于伺候主人生活起居的奴婢，其从事的公务主要有门上、司印、签押、司仓、跟班、值堂、书启、呈词、执贴、传话等。长随与幕友、书吏、衙役在职责上的区别是，幕友在署内核议批拟，书吏在六房办理文稿，衙役做力差，而长随则在官、幕、吏、役中往来传达，“安排”事务，是地方官的贴身心腹。[56]

关于衙署的职官设置和吏役人数，例有编制，清代规定，“凡内外官衙门官有额定数，多添者，一人杖一百，每三人加一等，只杖一百徒三年”。[57]对于吏役滥设者，主管官也要受处分。

然而，虽律例条文那样明确规定，但实际上衙门人数也往往超编。据道光七年（1827年）直隶总督那彦成奏请清廷批准，裁减清退全省吏役 23900 名，并规定今后州县衙门吏役不得超过 80 名，其余一概斥退，编入里甲当差。[58]而实际上这个定例仍难实行，清代中央规定各县民壮就有 50 名。据清同治《内乡通考》记载，时，内乡县设知县一人，属官典史、教谕、训导、巡检各一人，其他役杂如三班衙役、伞扇轿夫、门子、禁卒、厨夫等 109 人，加上未计的医官、阴阳生、志书未载的书吏、师爷和仵作（验尸的医生）、稳婆（验女尸的医生）、官媒（女役）等，内乡县署内的实际“工作人员”，达 150 人以上，由此可见一斑。

---

①⑬《历代职官表·概述》。

② 《清史稿·职官志三》。

③ 参见《雍正朱批谕旨》，见《历史档案》1993 年第 4 期。

④ 见刘子扬著《清代地方官制考·各省府州县官缺一览表》

⑤⑦《清会典·吏部》卷 10。

⑥ 参见冯友兰《三松堂自序》。

⑧ 康熙《内乡县志·职官志》。

⑨ 据现存于内乡马山口镇的清宣统汪继祖德政碑。

⑩ 《大清律例·吏律·官员赴任过限》。

⑪⑰㊱民国《内乡县志·职官志》。

⑫ 《清世宗选贤任能述论》，见《历史档案》1985年第2期。

⑭ 大堂题记为：大清光绪二十二年（1896年）二月十七日卯时立，钦加同知衔（正五品）知内乡县事会稽章炳焘重建。

⑮ 见《政法论坛》1990年第4期，张晋藩《中国古代惩贪治吏的历史借鉴》。

⑯ 见《文史哲》1991年第2期，鹿谞慧《中国古代县官制度沿革述略》。

⑱ 《东华录》康熙34年。

⑲ 《皇朝经世文续编》卷16。

⑳㉑《清史稿·舆服二》。

㉒ 《清史稿·舆服四》。

㉓㉔《清会典·吏部》卷11。

㉕ 参见《燕京岁时记》。

㉖ 《宋元[illegible]》。

㉗ 《日知录·[illegible]》。

㉘ 转引自《历史大观园·清朝严密的教化制度》1994年第10期。

㉙ 抄自清道光《六安州志》。

㉚ 参见《清会典·吏部》。

㉛康熙《内乡县志·建置》。

㉜ 《清会典·刑部》卷53。

㉝㊱参见郑秦著《清代司法审判制度研究》。

㉞㉟《清会典·刑部》卷56。

㊲ 转引自《光明日报》赵秀玲《古代县政管理的特点与启示》。

㊳㊴参见《清会典·户部》卷18。

㊵ 《清会典·户部》卷19。

㊶ 清同治《内乡通考·职官考》。

㊷㊸㊹㊺《清史稿·选举志·考绩》。

㊻ 据现存于内乡县衙的“募化碑”和“典重引年”匾额记载。

㊼ 参见《清会典·吏部》卷11。

㊽ 明成化《内乡县志·创设志》。

㊾ 《清会典·工部》卷58。

㊿(58)参见黎仁凯、衡志义等《清代直隶总督及总督署》。

(51) 以上参见《清史稿·职官志三》

(52) 参见台湾《新竹县志》及《清代直隶总督和总督署》。

(53) 《清会典·吏部》卷12。

(54) 参见吴吉远《古代社会的吏员》，《文史知识》1993年第9期。

(55) 梁章钜《退庵随笔》。

(57) 《大清律例·吏律》